

## Tilburg University

### Noot bij: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (2013-06-12)

van der Vorm, B.

*Publication date:*  
2014

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van der Vorm, B., (2014). *Noot bij: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (2013-06-12)*, No. 4, Jun 12, 2013. (AB Rechtspraak Bestuursrecht; Vol. 2014, No. p. 27-35).

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## AB 2014/4: Wet Bibob. Intrekking vergunning ten behoeve van de exploitatie een coffeeshop.

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	<b>Datum:</b>	12 juni 2013
<b>Magistraten:</b>	Mr. R.W.L. Loeb, A. Hammerstein, G.M.H. Hoogvliet	<b>Zaaknr:</b>	201205021/1/A3
<b>Conclusie:</b>	-	<b>LJN:</b>	CA2910
<b>Noot:</b>	B. van der Vorm <a href="#">[1]</a>	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:RVS:2013:CA2910, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12-06-2013		

**Wetgang:** Art. 3, 7 Wet Bibob; art. 3:3, 8:29 Awb

**Brondocument:** ABRvS, 12-06-2013, nr 201205021/1/A3

### Essentie

Intrekking verleende exploitatievergunning ten behoeve van coffeeshop. Geen schending verbod van détournement de pouvoir.

### Samenvatting

Op grond van het Haagse Bibob-beleid, inhoudende dat alle coffeeshops (periodiek) worden getoetst aan de Wet Bibob, heeft de burgemeester een advies aangevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob. Uit dit advies blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aan appellante verleende exploitatievergunning gebruikt zal worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en strafbare feiten te plegen, als bedoeld in art. 3 lid 1 aanhef en onder a en b Wet Bibob. De appellante voert onder andere de beroepsgrond aan dat de burgemeester bij de toepassing van deze wet, het verbod van détournement de pouvoir heeft geschonden. Volgens de Afdeling heeft de voorzieningenrechter appellante terecht evenmin gevolgd in het betoog dat de burgemeester zijn bevoegdheid om de vergunning in te trekken heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze hem is verleend. Zo heeft de burgemeester evenzeer onweersproken gesteld dat alle coffeeshops aan een Bibob-onderzoek zijn onderworpen en geen vergunningen zijn ingetrokken van de coffeeshops in de twee overconcentratiegebieden.

### Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, gevestigd te Den Haag, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage van 10 april 2012 in de zaken nrs. 12/945 en 12/946 in het geding tussen:

appellante

en

de burgemeester van Den Haag.

### Bewerkte uitspraak

## Uitspraak

---

### Procesverloop

Bij besluit van 20 juli 2011 heeft de burgemeester de aan appellante ten behoeve van de exploitatie van een zogenoemde coffeeshop aan de [locatie] te Den Haag verleende vergunning ingetrokken.

Bij besluit van 12 januari 2012 heeft de burgemeester het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 april 2012 heeft de voorzieningenrechter het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De burgemeester heeft een advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: het LBB) aan de Afdeling toegezonden. Daarbij heeft hij medegedeeld dat uitsluitend de Afdeling daarvan kennis zal mogen nemen. Op 13 juli 2012 heeft de Afdeling de verzochte beperking van de kennisneming gerechtvaardigd geoordeeld en appellante gevraagd om toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Zij heeft die toestemming verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 mei 2013, waar appellante, vertegenwoordigd door bestuurder, bijgestaan door mr. V.M. Weski, advocaat te Rotterdam, en de burgemeester, vertegenwoordigd door J.W.B. van Leeuwen, mrs. R.W.L. Alkema en E.P. Alonso, allen werkzaam in dienst van de gemeente, zijn verschenen.

### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) kunnen bestuursorganen, voor zover zij bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, weigeren een aangevraagde beschikking te geven, dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
- b. strafbare feiten te plegen.

Ingevolge het tweede lid wordt, voor zover het ernstig gevaar, als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, betreft, de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a,
- b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.

Ingevolge het derde lid wordt, voor zover het ernstig gevaar, als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, betreft, de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,
- b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

Ingevolge het vierde lid staat de betrokkene in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:

- a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan, (...)
- c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft, dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft, dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft, dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.

Ingevolge het vijfde lid vindt de weigering, dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, slechts plaats, indien deze evenredig is met:

- a. de mate van het gevaar en
- b. voor zover het ernstig gevaar, als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, kan een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester, voor zover het een krachtens het tweede lid aangewezen inrichting of bedrijf betreft, worden geweigerd, dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3.

Ingevolge artikel 2:27, tweede lid, van de Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Den Haag wordt onder 'horeca-inrichting' verstaan:

- a. een inrichting, zoals een restaurant, café, cafetaria, lunchroom, snackbar en een discotheek, alsmede aanverwante inrichtingen waar dranken worden geschonken of spijzen voor consumptie ter plaatse worden bereid of verstrekt, inclusief de daarbij behorende terrassen;
- b. studentensociëteit (...);
- c. elke andere inrichting, waarvan de bedrijvigheid in ieder geval in belangrijke mate mede gericht is op het verstrekken van etenswaren en/of dranken, ten einde deze ter plaatse te nuttigen, het bieden van amusement en het gelegenheid geven tot ontspanning.

Ingevolge artikel 2:28, eerste lid, is het, behoudens het bepaalde in artikel 2:28B, verboden een horeca-inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.

De burgemeester heeft eind 2009 besloten alle zogenoemde coffeeshops aan een Bibob-toets te onderwerpen volgens het in het Strategisch kader toepassing Wet Bibob gepubliceerde beleid.

- 2. De burgemeester heeft op 18 mei 2010 aan appellante gemeld dat hij op de voet van dat beleid heeft besloten over haar advies bij het Landelijk Bureau Bibob (hierna: het LBB) te vragen.
- 3. Aan het besluit van 20 juli 2011 heeft de burgemeester het naar aanleiding daarvan aan hem uitgebrachte advies van het LBB van 19 augustus 2010 (hierna: het advies) ten grondslag gelegd. Op grond van het advies is de burgemeester tot het oordeel gekomen dat ernstig gevaar bestaat dat de aan appellante verleende exploitatievergunning gebruikt zal worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet Bibob. Zo volgt uit het advies volgens de burgemeester dat onjuistheden zijn geconstateerd in de aanvankelijk aangeleverde financiële stukken van appellante. Appellante heeft op verzoek een verklaring gegeven voor de onjuistheden, maar deze verklaring niet met schriftelijke bewijsstukken toegelicht. Derhalve kan niet met zekerheid worden aangenomen dat de door appellante verschaft informatie omtrent de financiële situatie juist is. Voorts volgt uit het advies volgens de burgemeester dat appellante in de jaren 1996, 1997 en 1998 vermoedelijk belastingfraude heeft gepleegd. Appellante wordt ervan verdacht dat zij in die periode zwart loon heeft uitbetaald en omzet heeft verzwegen voor een totaalbedrag van € 146.405. In die periode voldeed appellante niet aan de administratieplicht. Voor diezelfde periode zijn haar naheffingen loonbelasting, naheffingen omzetbelasting en vergrijpboetes opgelegd. Tevens wordt vermoed dat appellante zich in de periode, waarin bestuurder als bestuurder bij de stichting betrokken was, 1 oktober 1993 tot 1 maart 2012, schuldig heeft gemaakt aan belastingfraude door hem zwart loon te betalen. Voorts volgt uit het advies dat bestuurder in de periode van november 2002 tot 2008 en van 1 oktober 1993 tot heden vermoedelijk structureel uitkerings- en belastingfraude heeft gepleegd. Bestuurder heeft zich verder onder meer schuldig gemaakt aan zes geweldsincidenten en één bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht in 1995, 1996, 2003 en 2005. In 2005 en 2010 is bestuurder voor overtredingen van de Wet wapens en munitie veroordeeld en in 1997 en 2005 voor handelingen in strijd met de Opiumwet, aldus de burgemeester.
- 4. De Afdeling heeft kennisgenomen van het advies.

5. Appellante betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het advies geen deugdelijke basis vormt voor de conclusie dat een ernstig vermoeden bestaat dat bestuurder gedurende een langere periode belasting- en uitkeringsfraude heeft gepleegd. Hij is hier niet strafrechtelijk veroordeeld en er is nooit onderzoek gedaan naar belasting- en uitkeringsfraude van bestuurder. Anders dan de voorzieningenrechter aanneemt, wijst de in het advies op dit punt opgenomen informatie niet in dezelfde richting.

Verder betreffen de strafrechtelijke incidenten van bestuurder geen ernstige feiten en zijn zij niet recent.

Bovendien is geen van die feiten aan de exploitatie van de coffeeshop gerelateerd. De overweging van de voorzieningenrechter dat de horecabranche zeer kwetsbaar is voor risico's die voortkomen uit delicten die gepaard gaan met geweld en intimidatie, miskent dat in de coffeeshopbranche het aantal geweldsincidenten juist zeer gering is.

Voorts heeft de voorzieningenrechter ten onrechte overwogen dat, nu bestuurder bestuurder en voorzitter is geweest van de stichting, de burgemeester mocht aannemen dat de vergunning gebruikt zal worden om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare, voordelen te benutten.

De voorzieningenrechter miskent verder dat het advies geen deugdelijke basis biedt om aan te nemen dat een ernstig vermoeden bestaat dat door appellante structureel en over een langere periode belastingfraude is gepleegd. Uit de door appellante overgelegde gegevens over de vele belastingcontroles die gedurende vele jaren hebben plaatsgevonden blijkt dat er geen noemenswaardige verzuimen zijn geweest en geen boetes zijn opgelegd.

Tot slot heeft de voorzieningenrechter miskend dat de burgemeester het gelijkheidsbeginsel met de intrekking heeft geschonden. Er zijn meer coffeeshops, waarvan de vergunning niet is ingetrokken, terwijl de vergunninghouders ernstige strafbare feiten hebben gepleegd. Ook heeft de burgemeester het verbod van détournement de pouvoir geschonden door de Bibob-toetsing te gebruiken om coffeeshops in overgeconcentreerde gebieden te doen verdwijnen, aldus appellante.

- 5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 13 juni 2012 in zaak nr. 201109489/1/A3), mag het tot intrekken van een beschikking bevoegde bestuursorgaan in beginsel op een advies van het LBB afgaan. Het moet zich er wel van vergewissen dat het advies en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en uitgevoerd en de feiten de conclusies kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval, indien de feiten voor de conclusies te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden, in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is.

De voorzieningenrechter heeft in het in beroep aangevoerde terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de burgemeester ten onrechte niet aan de zorgvuldigheid van het onderzoek en de bevindingen in het advies heeft getwijfeld. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, en derde lid, aanhef en onder a, van Wet Bibob betreft omstandigheden die het vermoeden dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten rechtvaardigen.

Strafrechtelijke veroordeling van de betrokkene is daarvoor niet vereist. De voorzieningenrechter heeft het advies terecht toereikend geacht voor het vermoeden dat bestuurder gedurende lange periode belasting- en uitkeringsfraude heeft gepleegd en hiermee groot financieel voordeel heeft behaald. Het voordeel wordt vermoed, onder meer vanwege de vermoede duur van de uitkerings- en belastingfraude, de hoogte van het vermoede salaris dat bestuurder als portier verdiende en de hoogte van de door bestuurder in de periode van de vermoedelijke uitkerings- en belastingfraude ontvangen uitkeringen.

- 5.2. Zoals de Afdeling ook eerder heeft overwogen (onder meer voormelde uitspraak van 13 juni 2012), ontleent het LBB zijn gegevens aan justitiële registraties en wordt de vermelding van strafbare feiten in die justitiële registraties na een bepaald tijdsverloop verwijderd. Na dat tijdsverloop wordt een strafbaar feit als zodanig derhalve niet in het onderzoek door het LBB betrokken.

Nu ten tijde van het bestreden besluit de veroordelingen van bestuurder vanaf 1997 in de registers waren vermeld, heeft de voorzieningenrechter appellante terecht niet gevolgd in het betoog dat de burgemeester deze veroordelingen niet bij zijn beoordeling heeft mogen betrekken. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat niet is gebleken dat bij de beoordeling veroordelingen zijn betrokken die op dat moment niet meer in de justitiële registraties mochten worden vermeld.

De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat de burgemeester mocht aannemen dat bestuurder herhaaldelijk wegens mishandelingen, opiumdelicten en overtreding van de Wet wapens en munitie strafrechtelijk is veroordeeld. Deze veroordelingen vallen binnen een periode van 1997 tot en met 2010. De

voorzieningenrechter heeft evenzeer terecht overwogen dat de burgemeester als van algemene bekendheid in aanmerking mocht nemen dat de horecabranche kwetsbaar is voor risico's die voortkomen uit delicten die gepaard gaan met geweld en intimidatie en de exploitatievergunning ook niet-gedoopte opiumdelicten kan faciliteren. Daarmee bestaat voldoende samenhang tussen de activiteiten, waartoe de exploitatievergunning strekt en de strafbare feiten, waarmee bestuurder in verband wordt gebracht. De stelling dat het aantal geweldsincidenten in de coffeeshopbranche zeer gering is, is niet nader toegelicht en door de burgemeester gemotiveerd weersproken.

- 5.3. De voorzieningenrechter heeft ook terecht aangenomen dat bestuurder de functie van bestuurder, voorzitter en werknemer van appellante heeft bekleed en in die hoedanigheid leiding en zeggenschap over haar had, als bedoeld in artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat de burgemeester, gelet hierop, mocht aannemen dat het risico bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare, voordelen te benutten.
- 5.4. Volgens het advies zijn, anders dan appellante stelt, haar door de Belastingdienst naheffingen en boetes opgelegd. Het betreft daarbij naheffingen loonbelasting, naheffingen omzetbelasting en vergrijpboetes hierover ten aanzien van de jaren 1996, 1997 en 1998. Daarnaast zijn er volgens het advies aanwijzingen dat appellante zich vermoedelijk ook buiten die periode aan belastingfraude schuldig heeft gemaakt door aan bestuurder zwart loon uit te betalen. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat de in het advies opgenomen informatie in dezelfde richting wijst en niet onderling tegenstrijdig is. Hetgeen appellante hierover aanvoert, leidt dan ook niet tot de conclusie dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de burgemeester het advies niet mocht volgen, omdat het onzorgvuldig tot stand is gekomen en de feiten de conclusies niet kunnen dragen.
- 5.5. Ook het gelijkheidsbeginsel heeft de voorzieningenrechter terecht niet geschonden geacht, nu het niet om gelijke of vergelijkbare gevallen gaat. Zo heeft de burgemeester onweersproken gesteld dat het bij de coffeeshops, waarvan de vergunning niet is ingetrokken, om zogenoemde achterdeurgerelateerde feiten ging, die volgens het gevoerde beleid door de burgemeester niet bij de beoordeling van de Bibob-adviezen worden betrokken.
- De voorzieningenrechter heeft appellante voorts terecht evenmin gevolgd in het betoog dat de burgemeester zijn bevoegdheid om de vergunning in te trekken heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze hem is verleend. Zo heeft de burgemeester evenzeer onweersproken gesteld dat alle coffeeshops aan een Bibob-onderzoek zijn onderworpen en geen vergunningen zijn ingetrokken van de coffeeshops in de twee overconcentratiegebieden.
- Het betoog faalt.
6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;  
recht doende:  
bevestigt de aangevallen uitspraak.

---

## Noot

**Auteur:** B. van der Vorm 

1. De burgemeester van Den Haag heeft eind 2009 besloten dat alle coffeeshops aan een Bibob-toets dienen te worden onderworpen. Deze werkwijze is gepubliceerd in het Strategisch kader toepassing Wet Bibob. Uit een brief d.d. 16 mei 2011 van de burgemeester worden aan de commissie bestuur de resultaten voorgelegd van deze screening. De burgemeester geeft aan dat



alle veertig coffeeshops door het Landelijk Bureau Bibob zijn getoetst aan de Wet Bibob en in algemene zin wordt door hem opgemerkt dat, voor zover uit de geraadpleegde bronnen blijkt, geen sprake is van vermenging met georganiseerde of andere vormen van zware criminaliteit. Ten aanzien van de toetsing van de coffeeshops aan de Wet Bibob doet zich de zogenoemde ‘achterdeurproblematiek’ voor. Dit houdt in dat de verkoop van cannabis wordt gedoogd - mits dit blijft binnen de gedoogcriteria - terwijl de inkoop van cannabis door de coffeeshops op basis van de Opiumwet gewoon strafbaar is. Dit heeft tot gevolg dat de inkoop en opslag van cannabis buiten de coffeshop altijd een strafbaar feit en dus een Bibob-weigeringsgrond oplevert. Als de Bibob-weigeringsgronden zonder meer op deze feiten worden toegepast, dan zou elke coffeshop, ook als de gedoogvoorwaarden worden nageleefd, steeds het risico lopen dat de (horeca)vergunning wordt ingetrokken en dat de exploitatie moet worden beëindigd. De burgemeester geeft aan dat hij rekening houdt met deze achterdeurproblematiek en de strafbare feiten die hiermee samenhangen, alleen aan te rekenen als er sprake is van verwevenheid met georganiseerde of andere vormen van zware criminaliteit. In dit verband is een aspect aanwezig, dat mijns inziens moet worden benadrukt. De burgemeester geeft in zijn brief aan, dat alle veertig coffeeshops door het Landelijk Bureau Bibob zijn getoetst aan de Wet Bibob. Waren na het eigen onderzoek naar deze veertig coffeeshops zoveel indicaties aanwezig, dat deze een adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob rechtvaardigden? Of was het de bedoeling dat alle veertig coffeshop sowieso werden onderworpen aan een toets van het Landelijk Bureau Bibob? Indien dit laatste het geval is, dient zich de vraag aan hoe deze toepassing zich verhoudt tot het ultimatum remedium karakter van deze wet. Tijdens de behandeling van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob benadrukt de regering het ultimatum remedium karakter van de Wet Bibob: de inzet is slechts gerechtvaardigd als geen ander minder zwaar middel tot hetzelfde doel leidt (*Kamerstukken II* 2011/12, 32676, nr. 3, p. 24). Ook in de nota van toelichting bij het Verzamelbesluit evaluatie en uitbreiding Wet Bibob wordt een proportionele inzet van de Wet Bibob benadrukt. Om een proportionele inzet van de Wet Bibob te bewerkstelligen dient Bibob-beleid te worden ontwikkeld, zodat de bestuursorganen het Bibob-instrumentarium op een proportionele en risicogerichte wijze kunnen inzetten binnen de desbetreffende sector. De onderbouwing van het Bibob-beleid dient te zijn gestoeld op bestuurlijke rapportages van de politie, criminaliteitsbeeld-analyses, of andere informatie over criminele beïnvloeding van de desbetreffende sector, die lokaal of regionaal beschikbaar is. De noodzaak van een proportionele inzet van de Wet Bibob is gelegen in het ingrijpende karakter van de Bibob-toetsing en het recht op respect voor zijn privéleven, zoals dat is neergelegd in artikel 8 van het EVRM en artikel 10 van de Grondwet (*Stb.* 2013, 205, p. 7). Blijkens de nota dient voor de adviesaanvraag aan het Landelijk Bureau Bibob een vooronderzoek te zijn verricht door de burgemeester (*Stb.* 2013, 205, p. 8). Het lijkt mij dan ook zeker niet de bedoeling dat coffeeshops standaard periodiek door het Landelijk Bureau Bibob worden getoetst aan de Wet Bibob. Dit strijdt namelijk met het proportionaliteitsbeginsel. Per coffeshop zou afzonderlijk moeten worden bekeken, in hoeverre indicaties aanwezig zijn die een adviesaanvraag aan het Landelijk Bureau Bibob rechtvaardigen. Deze kwestie is relevant, omdat de burgemeester van Den Haag, in een brief d.d. 2 april 2013, heeft aangekondigd, dat in 2014 wederom alle Haagse coffeeshops worden getoetst aan de Wet Bibob.

2. Naar aanleiding van deze ‘Haagse’ aanpak is de minister van Veiligheid en Justitie van mening dat deze aanpak landelijke navolging verdient. In zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 9 mei 2011 roept hij gemeenten op om hun coffeeshops te laten screenen door het Landelijk Bureau Bibob. In het in 2010 gesloten regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* zijn de VVD en het CDA overeengekomen dat overlast en criminaliteit die verband houdt met en de handel in verdovende middelen, moet worden teruggedrongen. Een manier om deze vorm van overlast en criminaliteit terug te dringen, is de inzet van de Wet Bibob ten aanzien van coffeeshops. Naar aanleiding van de goede ervaringen van het gemeentebestuur van Den Haag heeft de minister van Veiligheid en Justitie besloten dat deze aanpak landelijk gevolg moet krijgen. Om aan deze wens gevolg te geven is door het Landelijk Bureau Bibob het project landelijke screening coffeeshops 2011-2014 ontwikkeld. Hoewel het regeerakkoord tussen de VVD en het CDA inmiddels is achterhaald, is het project landelijke screening coffeeshops nog in volle werking. Het doel van dit project is het bevorderen van de integriteit van het openbaar bestuur in relatie tot de huidige praktijk van coffeeshops. Er dient te worden voorkomen dat de overheid, door het verlenen of in stand houden van beschikkingen,

ongewild meewerkt aan het ontstaan of voortbestaan van criminele praktijken in de coffeeshopsector. Het project landelijke screening coffeeshops wordt gecoördineerd door het Landelijk Bureau Bibob en levert op verzoek van de gemeentebesturen Bibob-adviezen. Binnen dit project wordt aan de gemeentebesturen gevraagd om een voorselectie te maken van coffeeshops. De gemeentebesturen kunnen binnen de voorselectie aangeven welke coffeeshops prioriteit hebben en welke minder. Deze voorselectie omvat coffeeshops waar mogelijk criminele activiteiten plaatsvinden en waarvoor het gemeentebestuur een Bibob-screening nodig en wenselijk acht. Het maken van een voorselectie helpt zowel de gemeentebesturen als het Landelijk Bureau Bibob met de voorbereiding van de landelijke screening coffeeshops. Het Landelijk Bureau Bibob maakt op basis van de voorselecties van de gemeentebesturen een landelijke planning en hierbij worden de prioriteiten van de gemeentebesturen zo veel mogelijk gerespecteerd. De Bibob-screening en het vooronderzoek worden door de gemeentebesturen zelfstandig uitgevoerd en deze kunnen indien nodig een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob. Dit lijkt haaks op het 'Haagse' beleid te staan, waar periodiek standaard een advies wordt gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob. Wellicht is dit met de inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob achterhaald (*Stb.* 2013, 205), omdat aan de bestuursorganen meer mogelijkheden zijn toegekend om het 'eigen onderzoek' te kunnen verrichten. Er is namelijk sprake van een uitbreiding van de gegevensverstrekking door justitie, politie en de minister van Veiligheid en Justitie aan bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak ten behoeve van het 'eigen onderzoek' in het kader van de Wet Bibob naar de integriteit van de wederpartij (*Stb.* 2013, 205, p. 6).

3. Op grond van het Haagse screeningsbeleid ten aanzien van coffeeshops is door de burgemeester van Den Haag een advies aangevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob. In de onderhavige zaak is door de burgemeester van Den Haag een aan appellante ten behoeve van de exploitatie van een coffeeshop verleende vergunning ingetrokken, omdat naar het oordeel van de burgemeester sprake is van een ernstig gevaar dat de aan appellante verleende exploitatievergunning gebruikt zal worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en strafbare feiten te plegen. Uit het advies van het Landelijk Bureau Bibob blijkt volgens de burgemeester dat onjuistheden zijn geconstateerd in de aanvankelijk aangeleverde financiële stukken van appellante. Ook blijkt volgens de burgemeester uit het advies dat appellante in de jaren 1996, 1997 en 1998 vermoedelijk belastingfraude heeft gepleegd. Tevens wordt door de burgemeester vermoed dat appellante zich in de periode, waarin bestuurder als bestuurder bij de stichting betrokken was, 1 oktober 1993 tot 1 maart 2012, schuldig heeft gemaakt aan belastingfraude door hem zwart loon te betalen. Voorts volgt uit het advies van het Landelijk Bureau Bibob dat bestuurder in de periode van november 2002 tot 2008 en van 1 oktober 1993 tot heden vermoedelijk structureel uitkerings- en belastingfraude heeft gepleegd. Bestuurder heeft zich volgens de burgemeester verder onder meer schuldig gemaakt aan zes geweldsincidenten en één bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht in 1995, 1996, 2003 en 2005. In 2005 en 2010 is bestuurder volgens de burgemeester voor overtredingen van de Wet wapens en munitie veroordeeld en in 1997 en 2005 voor handelingen in strijd met de Opiumwet (zie rov. 3).
4. Door de appellante worden verschillende beroepsgronden aangevoerd. Ten eerste wordt aangevoerd dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het advies geen deugdelijke basis vormt voor de conclusie dat een ernstig vermoeden bestaat dat bestuurder gedurende een langere periode belasting- en uitkeringsfraude heeft gepleegd, omdat de bestuurder hier niet strafrechtelijk is voor veroordeeld en voorts nooit onderzoek is gedaan naar belasting- en uitkeringsfraude van bestuurder (zie rov. 5). De Afdeling overweegt terecht dat een strafrechtelijke veroordeling van de betrokkene niet is vereist (rov. 5.1). Dit is in lijn met eerdere jurisprudentie van de Afdeling, waaruit blijkt dat voor zover bij de vaststelling van een ernstig gevaar strafbare feiten in de besluitvorming worden betrokken, het niet is vereist dat de betrokkenen ter zake van die strafbare feiten zijn veroordeeld. Het is slechts vereist, dat voldoende aannemelijk is dat de betrokkenen die strafbare feiten hebben gepleegd (ABRvS 9 mei 2012, *AB* 2012/282, m.nt. A.E.M. van den Berg en S.H. van den Ende).
5. Ten tweede wordt aangevoerd dat de strafrechtelijke incidenten van [bestuurder] geen ernstige feiten zijn en zij niet recent zijn. Bovendien is geen van die feiten aan de exploitatie van de coffeeshop gerelateerd. Ook deze gronden worden terecht door de Afdeling verworpen. Het is overigens opmerkelijk dat de Afdeling nergens expliciet de beroepsgrond betreffende de afwezigheid van ernstige strafbare feiten verwerpt. De Afdeling had eenvoudigweg kunnen opmerken dat geen wettelijk vereiste is dat de strafbare feiten ernstig zijn. In dit verband zij



opgemerkt dat de Afdeling advisering van de Raad van State op grond van proportionaliteitsbeginsel de regering adviseerde om de Wet Bibob te beperken tot strafbare feiten, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Slechts indien sprake is van een veroordeling op grond van artikel 67, eerste lid, Sv dienen beschikkingen te worden geweigerd of ingetrokken. Indien een betrokkene wordt verdacht van een dergelijk strafbaar feit, dient de aanvraag te worden aangehouden. Op deze wijze geeft de Afdeling advisering aan dat deze wet van toepassing dient te zijn op de zwaardere misdaad en niet op lichte vormen van misdaad (*Kamerstukken II* 1999/00, 26 883, B, p. 3). Het is bekend dat dit advies niet is overgenomen door de regering. Hoewel de Wet Bibob veelal wordt gepresenteerd als een instrument ter bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur tegen georganiseerde en zware misdaad, is het maar de vraag in hoeverre deze wet zich in de praktijk ook daadwerkelijk richt tegen dit soort misdaad. Licht het niet meer in de rede dat de Wet Bibob wordt toegepast ten aanzien van niet-georganiseerde, minder zware vormen van misdaad? Hoewel in de onderhavige zaak sprake is van ernstige delicten, zoals de geweldsincidenten en de bedreiging met enige misdrijf tegen het leven gericht, heeft het merendeel betrekking op fiscaalrechtelijke delicten. Zijn dit nu de strafbare feiten, die de integriteit van het openbaar bestuur kunnen aantasten? Zou het niet wenselijker zijn om de Wet Bibob uitsluitend van toepassing te verklaren op de zwaardere delicten? Van georganiseerde misdaad lijkt in de onderhavige zaak in ieder geval geen sprake te zijn. Toegegeven, dit is ook geen wettelijk criterium in de Wet Bibob.

6. Bijzondere aandacht wil ik besteden aan de beroepsgronden, inhoudende dat sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Naar het oordeel van de appellante is het gelijkheidsbeginsel geschonden, omdat er meer coffeeshops zijn, waarvan de vergunning niet is ingetrokken, terwijl de vergunninghouders ernstige strafbare feiten hebben gepleegd (rov. 5). De Afdeling oordeelt dat geen sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel, nu het niet om gelijke of vergelijkbare gevallen gaat. Zo heeft de burgemeester onweersproken gesteld dat het bij de coffeeshops, waarvan de vergunning niet is ingetrokken, om achterdeurgerelateerde feiten ging, die volgens het gevoerde beleid door de burgemeester niet bij de beoordeling van de Bibob-adviezen worden betrokken (rov. 5.5). Dit oordeel van de Afdeling lijkt mij juist. Er is namelijk geen sprake van een ongerechtvaardigde ongelijkheid.

Voorts geeft de appellante aan dat het verbod van détournement de pouvoir is geschonden, omdat de Bibob-toetsing wordt gebruikt om de coffeeshops in de overgeconcentreerde gebieden te doen verdwijnen. De Afdeling overweegt dat de burgemeester de Wet Bibob niet heeft toegepast voor een ander doel dan waarvoor dit instrument aan de burgemeester is verleend. De burgemeester heeft naar het oordeel van de Afdeling onweersproken gesteld dat alle coffeeshops aan een Bibob-onderzoek zijn onderworpen en dat geen vergunningen zijn ingetrokken van coffeeshops in de twee overconcentratiegebieden (rov. 5.5). Deze motivering komt mij twijfelachtig voor, omdat nergens uit blijkt met welk doel de Wet Bibob is toegepast in de twee overconcentratiegebieden. Het verbod van détournement de pouvoir is neergelegd in artikel 3:3 Awb. Uit deze bepaling blijkt dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel mag gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Het verbod van détournement de pouvoir omvat de regel dat overheidshandelen uitsluitend mag worden toegepast ten behoeve van het algemeen belang en binnen het algemeen belang mag overheidsoptreden slechts plaatsvinden voor die specifieke doeleinden die de wetgever voor ogen heeft gehad. Het doel van de Wet Bibob is gelegen in de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur tegen de bevordering van (georganiseerde) misdaad. Wanneer een blik wordt geworpen op deze 'Haagse' aanpak is de vraag gerechtvaardigd of hiermee wordt beoogd om de integriteit van het openbaar bestuur te beschermen of dat veeleer sprake is van het inzetten van de Wet Bibob om de overlast en misdaad, die verband houdt met de handel in verdovende middelen, te verminderen. Ik ben er niet van overtuigd dat het niet (mede) de bedoeling is van de burgemeester om de Wet Bibob in te zetten om dit laatstgenoemde doel te bereiken. Dit zou er dan op kunnen duiden dat de Wet Bibob wordt toegepast voor een ander doel dan waarvoor dit instrument is ontwikkeld. In dit verband had de Afdeling daarom duidelijker moeten motiveren waarom het verbod van détournement de pouvoir niet is geschonden (vgl. C.L.G.F.H. Albers, 'De intrekking van een begunstigende beschikking bij wijze van sanctie', *NTB* 2009/24, p. 173-184).

7. Op het eerste gezicht lijkt deze uitspraak van de Afdeling niets nieuws onder de zon. Toch zijn er twee aspecten die deze uitspraak de moeite waard maken. De eerste kwestie heeft betrekking op de periodieke screening van de coffeeshops door het Landelijk Bureau Bibob. Wanneer het Bibob-beleid dat ten grondslag ligt aan deze

intrekking van een exploitatievergunning ten behoeve van een coffeeshop, in ogenschouw wordt genomen, blijkt dat het, beredeneerd vanuit het proportionaliteitsbeginsel, problematisch is om standaard periodiek alle coffeeshops door het Landelijk Bureau Bibob te laten toetsen aan de Wet Bibob. Zeker gezien de aangekondigde 'Haagse' screening in 2014 is dit aspect van belang. Het tweede aspect hangt hiermee nauw samen. Wordt de Wet Bibob als instrument in deze aanpak niet gebruikt als middel om overlast en misdaad, die gepaard gaan met de handel in verdovende middelen, tegen te gaan? En zo ja, levert dit dan een oneigenlijk gebruik van de Wet Bibob op? Bezien in dit licht is er alle reden om het project landelijke screening coffeeshops nauwlettend te blijven volgen.

---

## Voetnoten

## Voetnoten

[\*] Mr. drs. B. van der Vorm is docent, straf(proces)recht Tilburg. University.